

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT15

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Isabella Thorssell

Lina Pilestål

Handledare: Emma Ek Österberg

Examinator: Gustaf Kastberg

Jämställdhetskrav i upphandling

– en fråga om att vilja, kunna och förstå?



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Sammanfattning

Den offentliga upphandlingen anses genom sin storlek och ekonomiska tyngd vara ett bra verktyg för att förbättra samhället och uppnå socialpolitiska mål. Detta genom att ta hänsyn till sociala aspekter vid upphandlingen och på så sätt skapa incitament för leverantörerna att bidra till en positiv samhällsutveckling. Att i upphandlingssammanhang ta social hänsyn är något som uppmuntras av politiker på både europeisk- och nationell nivå. Men trots den politiska viljan används denna möjlighet restriktivt i Sverige vilket anses bero på att det i upphandlingssammanhang skapas en konflikt mellan det ekonomiska och sociala där man är osäker på upphandlingens lämplighet att användas i syfte att uppnå socialpolitiska mål.

Syftet med denna uppsats är att vidareutveckla kunskapen kring vilka faktorer som kan påverka användandet av sociala krav och hur konflikten mellan det ekonomiska och sociala tar sig uttryck i praktiken. Detta gör vi genom att fokusera på en av aspekterna som lyfts fram som en viktig del av den sociala hänsynen, nämligen jämställdhet. För att uppnå syftet genomför vi en kvalitativ fallstudie av Västra Götalandsregionen där vi studerar vilka inre förutsättningar och hinder tjänstemän har att integrera jämställdhetskrav i upphandlingar. Detta studeras utifrån teorier om implementering och motstånd. Denna uppsats har visat att det råder en problematik kring jämställdhet som perspektiv av social hänsyn i upphandlingssammanhang, som bland annat handlar om att det möts av motstånd. För att upphandlingen ska kunna verka som ett styrmedel för att uppnå jämställdhetspolitiska mål krävs det att tjänstemännen har de förutsättningar som krävs samt att tydligare och mer explicita politiska direktiv ges.

Nyckelord: Offentlig upphandling, social hänsyn, jämställdhet, Västra Götalandsregionen, implementering, motstånd.

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	2
1. INLEDNING	4
1.1 SOCIAL HÄNSYN I UPPHANDLING – EN OUTNYTTJAD MÖJLIGHET	4
1.2 TIDIGARE FORSKNING	6
1.2.1 DEN SOCIALA UPPHANDLINGEN	6
1.2.2 JÄMSTÄLLDHET – ETT KLASSISKT EXEMPEL PÅ EN KONFLIKT MELLAN DET SOCIALA OCH EKONOMISKA	7
1.3 PROBLEMFORMULERING, SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	9
2. TEORETISKA REFERENSRAMEN	10
2.1 IMPLEMENTERINGSTEORI	10
2.1.1 IMPLEMENTERING AV SOCIAL HÄNSYN	11
2.1.2 IMPLEMENTERING AV JÄMSTÄLLDHET	12
2.2 MOTSTÅND	14
2.3 SAMMANFATTNING AV DEN TEORETISKA REFERENSRAMEN	16
3. METOD	17
3.1 VAL AV METOD	17
3.2 VAL AV FALL	18
3.3 TEXTMATERIAL	18
3.4 VAL AV RESPONDENTER	19
3.5 INTERVJUGUIDEN	20
3.6 GENOMFÖRANDET AV INTERVJUerna	20
3.7 BEARBETNING OCH TOLKNING AV MATERIALET	21
4. RESULTAT OCH ANALYS	23
4.1 DEN POLITISKA VILJAN OCH TJÄNSTEMÄNNENS VILJA	23
4.2 KAN TJÄNSTEMÄNNEN INTEGRERA JÄMSTÄLLDHETSKRAV?	26
4.3 FÖRSTÅR TJÄNSTEMÄNNEN HUR DE KAN STÄLLA YTTERLIGARE KRAV PÅ JÄMSTÄLLDHET?	28
4.4 AKTIVT – OCH PASSIVT MOTSTÅND	30
5. DISKUSSION OCH SLUTSATS	32
5.1 VILKA INRE FÖRUTSÄTTNINGAR OCH HINDER FINNS DET FÖR TJÄNSTEMÄNNEN ATT INTEGRERA JÄMSTÄLLDHETSKRAV I UPPHANDLINGARNA?	32
5.2 DEN FLERDIMENSIONELLA KONFLIKTEN MELLAN DET SOCIALA OCH EKONOMISKA	33
6. REFERENSLISTA	35
BILAGA 1	39

1. Inledning

I det inledande kapitlet kommer en övergripande presentation av social hänsyn i offentlig upphandling att ges. Detta följs sedan av en genomgång av den tidigare forskningen inom området vars innehåll kommer att leda fram till det problem uppsatsen ämnar undersöka. I slutet på det inledande kapitlet kommer uppsatsens syfte och frågeställning att presenteras.

1.1 Social hänsyn i upphandling – en outnyttjad möjlighet

“Den offentliga sektorn svarar för en betydande efterfrågan på marknaden och kan genom offensiva och samtidigt konstruktiva krav medverka till att mer hållbara varor och tjänster utvecklas” (SOU 2013:12 s.19).

Sverige har länge haft ett strikt ekonomiskt förhållningssätt till den offentliga upphandlingen där det främsta syftet har varit att utnyttja konkurrensen på marknaden för att på så sätt leverera en hög kvalitet till ett lågt pris vid inköp av varor och tjänster (Junesjö, 2001). Denna syn har dock börjat förändras på senare tid i och med att hållbar utveckling kommit upp på den internationella agendan. Att få bäst valuta för pengarna behöver inte längre innebära att man måste acceptera det anbud som har det lägsta priset, det kan istället handla om att man väger in andra faktorer vid valet av leverantör så som hänsyn till miljö och sociala aspekter (Europeiska kommissionen, 2011). Denna förändring har främst lett till att miljökrav nu börjat bli en naturlig del i upphandlingsprocessen medan social hänsyn har halkat efter och fortfarande är en möjlighet som används i en begränsad utsträckning (Konkurrensverket, 2011; SKL, 2012).

Social hänsyn är ett brett begrepp och har enligt rättspraxis ingen entydig definition, istället används det som ett paraplybegrepp som innefattar diverse socialpolitiska åtgärder¹ (Konkurrensverket, 2011; SKL, 2012). Offentliga upphandlingen utgör en viktig del av den svenska välfärden och omsätter stora värden varje år, runt 600 miljarder kronor (SOU, 2013). Enligt den Europeiska kommissionen (2011) kan sociala krav vara “ett kraftfullt verktyg både för att främja hållbar utveckling och för att uppnå EU:s (och medlemsstaternas) mål på det sociala området” (s.7). Anledningen till detta är att upphandlingen genom sin storlek och ekonomiska tyngd anses vara ett bra verktyg för att skapa incitament för leverantörerna att

¹ Det kan bland annat handla om anställnings- och sysselsättningsmöjligheter, social integration, tillgänglighetsaspekter, etisk handel och anti-diskriminerings åtgärder (Europeiska kommissionen, 2011).

bidra till en positiv samhällsutveckling. Incitamenten skapas genom att de riskerar att gå miste om, eller till och med förlora, avtal om de inte följer de krav som ställts upp (Lann & Thorsell, 2005; ESF-rådet, 2012).

I de fall man hänvisar till skyddet mot diskriminering i samband med social hänsyn är det en central demokratifråga. Att invånarna ska kunna känna sig trygga i att deras skattepengar inte finansierar företag som ägnar sig åt någon form av diskriminering är en viktig förtroendefråga för den offentliga sektorn. Som tidigare nämnts finns det i dag ett restriktivt förhållningssätt till att ställa sociala krav i Sverige. Den upphandlingsutredning som tillsattes av regeringen under 2010 med syftet att utvärdera upphandlingsregelverket menar på att detta kan bero på att det skapas en konflikt mellan det ekonomiska och sociala. En konflikt som handlar om att man är osäker på upphandlingens lämplighet att användas i syfte att uppnå socialpolitiska mål. Man menar på att det blir både dyrare och mer komplicerat samt att det finns andra instrument som är bättre lämpade ur ett kostnadsperspektiv (SOU 2013:12).

Att använda sig av social hänsyn i upphandling är något som inte bara är tillåtet enligt både nationell- och europeisk lagstiftning utan även något som uppmuntras från politiskt håll. Redan 1998 uppmanade den Europeiska kommissionen medlemsstaterna att använda de möjligheter som upphandlingen ger till att främja social hänsyn och poängterade att det inte enbart gynnar samhället i stort utan även organisationer i sig genom en förbättrad offentlig image (ESF-rådet, 2012). Enligt svensk lagstiftning *bör* myndigheter beakta social hänsyn vid upphandling där upphandlingens art motiverar till det, men tjänstemännen har dock ingen skyldighet att göra det (LOU 1 kap 9a§). Trots att det inte är tvingande kan detta ändå ses som en uppmuntran och en uppmaning från politikerna, frågan är bara om det räcker för att motivera tjänstemännen när det enligt lag inte är tvingande?

1.2 Tidigare forskning

1.2.1 Den sociala upphandlingen

Under 1990-talet skedde en större förändring av upphandlingen på europeisk- och internationell nivå - man började använda sig av den för att nå miljömål. Genom att ställa miljökrav och använda sig av en så kallad "grön upphandling" började man använda den offentliga upphandling som ett verktyg för att nå målet hållbar utveckling. När hållbar utveckling senare utvecklades till att inkludera en social dimension ökade även intresset för att integrera sociala mål i upphandlingen. Under 2000-talet har debatten utvecklats och det började talas om den "hållbara upphandlingen" som beaktar både miljö- och sociala aspekter och i vilken mån dessa skulle kunna kombineras. Intresset för social hänsyn vid upphandling är dock på intet sätt nytt. Redan på 1800-talet användes det som ett instrument för att nå socialpolitiska mål då USA:s president Martin Van Buren utfärdade ett upprättande om 10-timmars arbetsdag för dem som arbetade under vissa statliga kontrakt. Ytterligare exempel kan hämtas från underhuset i Storbritannien som under 1891 antog en resolution om rättvisa löner i alla kontrakt med arbetsgivare inom den privata sektorn. Det finns ytterligare ett flertal exempel på samhällspolitiska mål som de styrande i olika stater kopplat till upphandlingen, det berör allt från rättvisa arbetsvillkor och löner till att ta itu med arbetslösheten. Upphandlingen har även använts för att distribuera en bredare uppfattning om rättvisa genom bland annat positiv särbehandling och som en metod för att stimulera missgynnade grupper i arbetslivet (McCrudden, 2004). McCrudden (2004) menar att upphandlingssystemet växt fram tillsammans med välfärdsstaten och att upphandlingen har använts för att stödja utvecklingen av vår tids välfärdsstat.

Trots att social hänsyn vid upphandling inte är ett nytt fenomen och att intresset för det har ökat på senare år finns det en kraftig variation i användandet av det mellan länder och regioner. Brammer & Walker (2011) anser att den politiska miljö som råder både på den nationella- och internationella arenan är avgörande för frekvensen av användandet av social hänsyn. Den politiska attityden blir extra viktig i de fall direktiven för hållbar upphandling är av en mer frivillig karaktär, likt den situation som råder i Sverige. Att stimulera den inre marknaden och att upprätthålla effektiviteten ses ofta som en konkurrent till den hållbara upphandlingen. Finns det inte tvingande krav tenderar den sociala aspekten att bli utkonkurrerad av ekonomiska motiv. Ett flertal andra studier har även de pekat på denna

konflikt mellan det ekonomiska och sociala i upphandlingssammanhang och menar på att detta kan vara en av anledningarna till det restriktiva användande av social hänsyn. Konflikten anses bottna i åsikten att upphandlingens enda syfte är att främja konkurrensen och att andra aspekter inte hör hemma i upphandlingssammanhang (Ahlberg & Bruun, 2010; Leire & Mont, 2010).

Även om den offentliga sektorn i Sverige tenderar att vara restriktiva med användandet av sociala krav i upphandlingen har forskningen ställt sig relativt positiv till möjligheten att använda upphandlingen till något mer än att bara köpa in bäst kvalitet till lägst pris. Den diskussion som förts under de senaste åren inom forskningsvärlden har framförallt berört miljöaspekten. Det sociala har dock inte blivit behandlat i samma utsträckning och att det krävs mer forskning kring ämnet är många överens om (Brammer & Walker, 2011; Kanapinskas, Plytnikas & Tvaronavičienė, 2014; McCrudden, 2007; Leire & Mont, 2010; Lann & Thorsell, 2005).

1.2.2 Jämställdhet – ett klassiskt exempel på en konflikt mellan det sociala och ekonomiska

McCrudden (2007) har beskrivit förhållandet mellan upphandling och jämställdhet som ett klassiskt exempel på en situation där det ekonomiska och sociala står i konflikt. Förespråkare anser att en bredare användning av upphandling kan användas för att uppnå politiska mål, så som jämställdhet. Kritikerna menar däremot på att denna användning av upphandling kan underminera öppenhet och rättvisa i upphandlingssystemet.

“I ett jämställt samhälle svarar all offentligt finansierad verksamhet mot både kvinnor och mäns villkor och behov” (SKL, 2012:3).

Sverige ses ofta som ett av världens mest jämställda länder men sanningen är att vi fortfarande har en lång väg kvar innan vi kan påstå oss vara helt jämställda. Ur ett genusperspektiv² finns det fortfarande många problem i samhället som vi inte lyckats lösa än.

² Centralt för den feministiska teorin är att kön är något som hänger ihop med makt, där kvinnor systematisk underordnas. *Gender* är i sin tur ett uttryck från den anglosaxiska feministiska litteraturen och började användas under 70-talet. När begreppet kom till Sverige växte begreppet *genus* fram som en förklaring på de samhälleliga och sociala aspekterna av kön (Wendt, Höjer & Åse, 2012).

Det handlar om att vi fortfarande inte har lika lön för lika arbete, ojämlikheter i hälsa, utbildning, familjeansvar och könsrelaterat våld. Den bristande jämställdheten är även problematisk ur flera synpunkter och man har genom forskning kunnat se flera sammanlänkande samhälleliga problem så som arbetslöshet och andra former av sociala ojämlikheter. För att möta dessa problem och se till att utvecklingen inte stannar av, eller till och med går åt en oönskad riktning, krävs det lämpliga strategier för att hantera detta (Callerstig, 2014). I Sverige har strategin jämställdhetsintegrering länge används för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Strategin syftar till att man istället för att tala om jämställdhet som en enskild fråga ska införliva den i allt beslutsfattande på alla nivåer (Regeringen, 2008). Detta innefattar även upphandlingen.

Enligt EU-kommissionen utgör jämställdhet tillsammans med principerna om icke-diskriminering en viktig del av social hänsyn (Europeiska kommissionen, 2011). Även enligt SKL (2012) är jämställdhetsperspektivet en nödvändig aspekt att ta hänsyn till i upphandlingarna och borde vara lika självklart som att ställa miljökrav. Genom att integrera jämställdhet i upphandlingen bidrar det till att säkerställa att kvinnor och män har samma möjlighet att forma sina egna liv, att de ges likvärdig service och att resurserna fördelas på ett rättvist sätt mellan könen. Detta är med andra ord en viktig fråga ur ett demokratiperspektiv.

1.3 Problemformulering, syfte och frågeställning

Den offentliga upphandlingen är ett brett område med många intressanta infallsvinklar att undersöka, särskilt då dess användningsområde på senare tid har börjat utvecklas. En utveckling som startade med miljökrav och som nu politiker på både nationell- och europeisk nivå har en vilja att utveckla genom sociala krav, så kallad social hänsyn. Som vi har kunnat utläsa av den tidigare forskningen anses upphandlingen ge den offentliga sektorn ett viktigt styrinstrument för att kunna uppnå politiska mål. Det har även framkommit att det trots den politiska viljan används restriktivt i Sverige. Vad är det då som gör att den politiska viljan inte får genomslag? Kan konflikten som den tidigare forskningen pekat ut påverka tjänstemännens benägenhet att ställa sociala krav eller finns det andra bakomliggande orsaker?

Syftet med vår uppsats är således att vidareutveckla kunskapen kring vilka faktorer som kan påverka användandet av sociala krav och hur konflikten mellan det ekonomiska och sociala tar sig uttryck i praktiken. Detta gör vi genom att fokusera på en av aspekterna som lyfts fram som en viktig del av den sociala hänsynen, nämligen jämställdhet. Syftet uppnås genom att besvara följande fråga:

- *Vilka inre förutsättningar och hinder finns för tjänstemännen att integrera jämställdhetskrav i den offentliga upphandlingen?*

Vad menar vi med *inre* förutsättningar och hinder? Det vi främst intresserar oss för i denna studie är de faktorer som möjliggör eller begränsar tjänstemännen inom de upphandlade myndigheterna att integrera jämställdhetskrav i upphandlingarna. Vi väljer att kalla dem inre förutsättningar och hinder även om de kan påverkas av externa aktörer utanför den upphandlande myndigheten. Vi kommer i den teoretiska referensramen att operationalisera de begrepp som vi kommer undersöka som inre förutsättningar och hinder. Det är de begrepp som lyfts fram i följande kapitel som kommer att användas som underlag för analysen.

2. Teoretiska referensramen

I detta kapitel kommer vi att definiera det vi menar med inre förutsättningar genom att använda oss av de begrepp som nedanstående teorier lyfter fram. Kapitlet kommer att börja med att presentera implementeringsteorin på en generell nivå för att sedan applicera det på områdena social hänsyn och jämställdhet. Då vi har valt att inrikta den här studien på jämställdhet kommer den andra delen av kapitlet att beröra ett genusteoretiskt perspektiv för att höja jämställdhetsaspekten ytterligare. I slutet av kapitlet kommer en sammanfattning av de begrepp vi ämnar använda att göras i form av ett analysverktyg.

2.1 Implementeringsteori

Implementering är ett begrepp som syftar till genomförandet av politiska beslut. Grundidén med den representativa demokratin är att medborgarna väljer politiska representanter som sedan ska fatta diverse beslut, vilka sedan ska genomföras av offentligt anställda tjänstemän. Det är dock inte ovanligt att resultatet inte blir som politikerna hade tänkt sig från början eller att verksamheterna inte når sina uppsatta mål. Det är då man brukar använda sig av begreppet ”implementeringsproblem”. Inom implementeringsteorin brukar man skilja på genomförandefel och teorifel. Att beslut inte genomförs så som det från början var tänkt kan bero på ett teorifel. Detta innebär att man redan från början byggt antaganden på felaktiga grunder. Det kan även handla om ett så kallat ”genomförandefel” vilket syftar till att man tänkt rätt från början men att det av olika anledningar inte genomförts på rätt sätt (Tedros, 2007). Det är den sistnämnda aspekten av implementeringsteori som vi kommer att fokusera på. Lennart Lundquist (1992) har utformat en modell som berör vad dessa genomförandefel beror på. Modellen bottnar ut i tre aspekter:

- Tjänstemännen *förstår* inte vad det är som ska genomföras
- Tjänstemännen *vill* inte genomföra besluten
- Tjänstemännen *kan* inte genomföra besluten

Mer specifikt handlar det om att de inblandade för det första måste ha en förståelse för det politiska beslutet och vara välinformerade om vad som ska genomföras. För det andra måste de även ha en vilja att faktiskt genomföra beslutet då de som inte är tillräckligt motiverade till genomförandet annars kan komma att uppfatta det politiska beslutet som slöseri med de

offentliga resurserna (Lundquist, 1992). En vilja – eller snarare en ovilja till genomförandet behöver inte betyda att tjänstemännen utövar något slags sabotage eller motsträvighet. Det kan istället handla om att tjänstemännen anser att beslutet är olämpligt för den egna verksamheten eller att beslutet står i konflikt med verksamhetens egentliga syfte. Forskningen framhåller att det är av stor vikt att det politiska beslutet är förankrat hos de berörda tjänstemännen för att de ska anse det legitimt och vara motiverade till att genomföra beslutet (Sannerstedt, 1991). Sist, men inte minst, måste de även inneha tillräckliga resurser, i form av personal, pengar och tid för att faktiskt kunna verkställa beslutet (Lundquist, 1992).

För de styrande politikerna som vill få igenom sin politik är det således av yttersta vikt att försöka lösa eller förebygga de eventuella implementeringsproblem som kan uppstå på grund av att tjänstemännen inte förstår, vill eller kan genomföra besluten. De lösningar som kan vara behjälpliga i de fall utförarna inte förstår vad det är som ska göras är exempelvis upplysning och utbildning. I de fall de uppfattar att de inte kan genomföra beslutet på grund av exempelvis för snara budgetar, kan ökade anslag vara en lösning. Den största svårigheten ligger oftast i att finna incitament och motivering för de fall där tjänstemännen inte vill genomföra beslutet (Lundquist, 1992).

2.1.1 Implementering av social hänsyn

Vi har redan kunnat konstatera att det finns en politisk vilja, både på nationell- och europeisk nivå, att använda upphandlingen som ett verktyg för att uppnå socialpolitiska mål. Vi har även genom tidigare forskning kunnat utläsa att detta är en möjlighet som används på ett restriktivt sätt i Sverige. Att den politiska viljan inte konkretiseras ute i verksamheterna kan tyda på ett genomförandeproblem. Genom att studera vad andra studier lyft fram kan vi urskilja ett antal faktorer som kan begränsa användandet av social hänsyn i upphandlingarna och härledas till implementeringsproblem.

En vanligt förekommande diskussion när man talar om social hänsyn i upphandling är den osäkerhet som råder angående hur de juridiska förutsättningarna ser ut (SOU 2013:12). När offentliga organisationer ska köpa in varor och tjänster från externa leverantörer måste de utgå från lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Lagen innehåller ett flertal riktlinjer som måste följas när de agerar i rollen som köpare på marknaden. Regelverket är relativt stort och komplicerat och har till stor del sin grund i de lagar som stiftats av den Europeiska

unionen (EU). Den rättsliga grunden för all offentlig upphandling inom EU ges i de så kallade upphandlingsdirektiven eller EG-direktiven³, vilket innebär att det finns ett gemensamt regelverk för medlemsländerna inom EU (Europeiska kommissionen, 2011). Det stora och omfattande regelverket har lett till en osäkerhet gällande hur man på ett praktiskt plan kan införa etiska och sociala krav i sina kriterier utan att bryta mot lagstiftningen. Denna osäkerhet har visat sig vara en faktor som ofta satt käppar i hjulet för användandet av social hänsyn vid upphandlingar (Brammer & Walker, 2011).

Att tjänstemännen inte begränsas av resurser i form av bland annat pengar är en av förutsättningarna för att de berörda ska *kunna* implementera den politiska viljan. När det kommer till sociala krav har Brammer & Walker (2011) kunnat urskilja att de ofta snäva budgeterna ses som ett hinder då man uppfattar att sociala krav kommer att öka kostnaderna för verksamheten. Detta tillsammans med att det kan vara svårt att se resultat och utdelning av genomförandet kan påverka *viljan* hos tjänstemännen (Leire & Mont, 2010). Viljan kan även påverkas av att de upphandlande tjänstemännen anser att de nya direktiven står i konflikt med upprättandet av konkurrens och möjligheten att leverera mest värde för pengarna (Rao & Holt, 2005).

2.1.2 Implementering av jämställdhet

Inom implementeringsteorin finns även en särskild del gällande åtgärder som syftar till att bekämpa icke-önskvärda företeelser i samhället. Det kan bland annat gälla arbetslöshet, brottslighet eller ojämställdhet. I vissa av dessa fall handlar det om att det offentliga försöker påverka den privata sektorn i en önskvärd riktning genom att påverka människors beteenden eller den ekonomiska utvecklingen. Med andra ord att försöka styra samhällsutvecklingen i en önskvärd riktning. Här betonar implementeringslitteraturen att det är av yttersta vikt för att de politiska målsättningarna ska gå att nå att de beslut som fattas verkligen kan leda till måluppfyllelse (Sannerstedt, 1991).

³ 2004/17/EG och 2004/18/EG.

I den svenska lagstiftningen finns det utrymme att ställa jämställdhetskrav i upphandlingen, detta kan bland annat göras genom de så kallade antidiskrimineringsklausulerna⁴ då de har inbyggda krav som utgår från den svenska diskrimineringslagen. Att ställa jämställdhetskrav kan skapa incitament för producenter att utveckla deras jämställdhetsarbete eller till och med skapa en förståelse för den genusproblematik som finns samt de möjligheter en jämnare könsfördelning kan leda till för företagen. Det kan dock uppfattas som tidskrävande och är i många fall inte prioriterat (ESF-rådet, 2012). Jämställdhetsmål är dessutom ofta luddiga och komplicerade till sin karaktär, de är ofta underordnade andra mål och det finns ofta ett bristande engagemang och stöd från ledningen samt bristande resurser. Det är även en komplicerad politisk fråga där det är svårt att hitta en enda lösning eller definiera ”rätt” lösning. Detta ställer högre krav på implementeringsprocessen än vad det kan göra i andra fall. Det kan även uppstå en problematik när jämställdhetsmål ska kombineras med andra politiska mål, vilket gör det viktigt att tjänstemännen anser jämställdhetsmålen som relevanta för det aktuella politikområde det ska integreras i. Gör de inte det kan det leda till att jämställdhetsmålen helt försvinner i processen (Callerstig, 2014).

⁴ Vilket är en form av särskilda kontraktsvillkor (ESF-rådet, 2012).

2.2 Motstånd

Anser tjänstemännen att jämställdhet inte är relevant för det område det ska integreras i kan olika typer av motstånd uppkomma. Pincus (1997) har genom att studera tre kommuner under fem år kunnat identifiera två typer av motstånd när det kommer till jämställdhetsåtgärder och initiativ. Dessa två går under benämningen aktivt - och passivt motstånd.

Det vanligaste sättet att förhindra jämställdhetsfrågans utveckling i både privata och offentliga organisationer är *passivt motstånd*. Passivt motstånd används för att förhindra att frågan kommer upp på dagordningen och i de fall den gör det förhindra att det leder till förändring. Det handlar om olika sätt att utöva makt och kontroll på, vilket görs genom att man avstår från att se, höra eller göra och på så vis ta avstånd från frågan så att den inte innebär några förpliktelser. De vanligaste formerna av passivt motstånd är *tystnad* och *skenhandling* (Pincus, 1997).

- *Tystnad* innebär att frågan inte kommer upp på dagordningen i sammanhang där planering och beslut tas. Jämställdhetsfrågan blir en "icke-fråga" genom att det, avsiktligt eller oavsiktligt, helt enkelt inte talas om det. Om frågan lyckas komma upp på dagordningen kan motstånd genom tystnad återinföras och på så sätt motverka att en förändring av arbetet sker. Ledningen förväntar sig inte att något ska göras och ofta efterfrågas det inte heller några resultat. Frågan blir helt enkelt en icke-förpliktigande formalitet. Det kan även handla om att de som driver frågan inte tas på allvar eller att deras arbete "glöms bort". Jämställdhetsarbetare kan också hållas borta från och utanför de sammanhang där organisations- och personalpolitiska, samt andra relevanta frågor för jämställdhet, planeras och därmed används inte den kompetens de besitter (Pincus, 1997).
- *Skenhandlingar* innebär att beslut och initiativ till jämställdhetsåtgärder kan vara en typ av skenmanöver där andra bakomliggande ändamål och intressen finns som motiv. Åtgärder kan sättas in för syns skull för att skydda organisationen från att bli kritiserade för att ingenting görs. Att upprätta en jämställdhetsplan för att lagen kräver det men utan avsikten att tillämpa den är ett exempel på en skenhandling (Pincus, 1997).

När frågan kommit upp på dagordningen utspelar sig ofta det *aktiva motståndet* som kan anta flera olika former. Bland annat genom argument mot åtgärder, genom att tömma och urholka åtgärder eller genom ett mer personinriktat motstånd.

- *Argumentera mot åtgärder* innebär att individer i ledningsposition av olika anledning argumenterar mot jämställdhetsåtgärder. På grund av individens position ifrågasätts vanligtvis inte argumenten eller riktigheten och sanningshalten i utlåtandena. Makt och inflytande får en central roll i dessa situationer. Exempel på argument kan vara att man anser att problemen är oåtkomliga eller att åtgärderna är oförenliga med andra organisatoriska mål så som ekonomi och effektivitet. Det kan också argumenteras för att frågan är någon annans ansvar att driva och arbeta med.
- *Att tömma och urholka åtgärderna* innebär att andra personer träder in och begränsar åtgärdernas möjlighet att få genomslag och kunna påverka organisationen. Jämställdhet ställs i relation till och underordnas andra intressen som anses viktigare. Åtgärderna finns kvar, ofta bara till namnet, men leder inte till någon förändring i praktiken.
- *Det personinriktade motståndet* riktas direkt mot de som arbetar med jämställdhet i organisationen. Denna typ av motstånd utspelar sig genom att individer på olika sätt försöker undergräva jämställdhetsarbetarens auktoritet och legitimitet genom att ifrågasätta dennes kunskaper och denna som person. Kritik riktas mot jämställdhetsarbetarens val av insatser eller sättet att hantera en viss situation men också mot denna som person. Det handlar om att individer på olika sätt, omedvetet eller medvetet, ständigt ifrågasätter och undergräver den professionella och personliga auktoriteten i organisationen gällande dessa frågor (Pincus, 1997).

2.3 Sammanfattning av den teoretiska referensramen

De begrepp som tagits upp ovan kommer att ligga till grund för analysen av det empiriska materialet. Vi har med andra ord definierat inre förutsättningar och hinder genom begreppen; vilja, kunna, förstå, aktivt - och passivt motstånd.

Tabell 1. Analysverktyget

Implementering:	Förklaring:
<i>Vilja</i>	Tjänstemännen anser att det är legitimt att ställa jämställdhetskrav i upphandlingarna och är motiverade att bredda upphandlingens möjligheter till samhällspåverkan. Det är även viktigt med den politiska viljan och att denna är förankrad hos tjänstemännen.
<i>Kunna</i>	Tillräckliga resurser finns i form av personal med kompetens, pengar och tid för att jämställdhetsperspektivet ska kunna integreras i det dagliga arbetet.
<i>Förstå</i>	Tjänstemännen har en förståelse för och en kunskap kring genusteori och är välinformerade om hur jämställdhetskrav skulle kunna integreras i praktiken.
Motstånd:	Förklaring:
<i>Passivt motstånd</i>	<i>Tystnad:</i> Det kommer inte upp på dagordningen och blir icke-förpliktigande. De som driver arbetet med jämställdhet glöms bort och deras kunskap används inte. <i>Skenhandlingar:</i> Beslutet fattas och åtgärder tas utan intention att användas.
<i>Aktivt motstånd</i>	<i>Argumentera mot åtgärder:</i> individer i ledningsposition finner anledning att argumentera mot jämställdhetsåtgärder på olika grund och förminskar dess legitimitet eller anser det vara någon annans arbete. <i>Tömma och urholka åtgärderna:</i> Man förminskar inte jämställdhetsfrågan men denna får ingen reell betydelse i organisationen då den bortprioriteras i förmån av andra intressen. <i>Det personinriktade motståndet:</i> Att omedvetet eller medvetet, ständigt ifrågasätta och undergräva den professionella och personliga auktoriteten hos de som arbetar med jämställdhetsfrågor

3. Metod

I detta kapitel kommer vi att presentera hur vi har gått till väga under uppsatsens gång. Vi kommer att börja med att motivera de val vi gjort för att sedan gå in på genomförandet av datainsamlingen, konstruerandet av intervjuguiden samt hur vi har bearbetat och analyserat empirin.

3.1 Val av metod

För att uppnå vårt syfte och besvara vår frågeställning valde vi att designa vår studie som en kvalitativ fallstudie vilket betyder att vi studerat ett enskilt fall. Fallstudier kan användas i flera syften, bland annat för att ge en djupare förståelse och en helhetsbild av det fenomen man undersöker (Halvorsen, 1992). Ett av motiven till att genomföra en fallstudie är även “*att man gör dem när ett fenomen inte är särskilt väl känt för att få en grundläggande uppfattning om dess kärna*” (Gummesson, 2004:118,126). Då vi genom att studera tidigare forskning har kunnat utläsa att detta är ett område där lite forskning har bedrivits och då vi ämnade undersöka det på ett djupare plan, ansåg vi vårt val av design motiverat.

Det insamlade materialet som har använts för att besvara vår frågeställning består primärt av styrdokument och policys som reglerar upphandling och jämställdhetsarbetet i det studerade fallet⁵. Då det även är av stor betydelse för vår studie hur tjänstemännen själva upplever den egna verkligheten och vad de själva uppfattar som begränsande eller möjliggörande för att ställa jämställdhetskrav valde vi även att komplettera dokumenten med respondentintervjuer (Kvale, 1997). Samtliga metodologiska val kommer att diskuteras mer utförligt i de följande avsnitten.

⁵ Se avsnitt 3.2 för val av fall.

3.2 Val av fall

Regioner och landsting ansvarar för en betydande del av ett stort antal invånares välfärd och upphandlar varor och tjänster inom flera olika områden och för väldigt stora belopp. Är de drivande i arbetet med social hänsyn kan de även med sin omfattande storlek ha stor påverkan på marknaden inom de områden de gör inköp på. De kan också ha stora möjligheter att påverka andra regioner och landsting, kommuner och upphandlande myndigheters arbete gällande social hänsyn (SKL, 2015). Vi valde därför att genomföra en studie av upphandlande tjänstemäns inre förutsättningar och hinder på en regional nivå. Objektet vi valde för vår fallstudie var Västra Götalandsregionen (VGR). Detta urval gjordes primärt då vi hade uppfattningen om att de, tillsammans med Stockholms läns landsting och Region Skåne, är drivande i arbetet med social hänsyn i upphandling. VGR startade redan 2006 ett regions- och landstingssamarbete för socialt ansvarstagande i upphandling tillsammans med Region Skåne och Stockholms läns landsting. Genom detta samarbete togs en uppförandekod fram benämnd *"Allmänna kontraktsvillkor för etisk och social hänsyn"* med syftet att sociala krav skulle tas på samma sätt i alla regioner och landsting. Idag är samtliga regioner och landsting i Sverige med i samarbetet (CSR-kompassen, u.å.). Att just VGR valdes av dessa tre gjordes även av praktiska skäl då det bland annat möjliggjorde att vi kunde genomföra intervjuer på plats.

3.3 Textmaterial

För att få en första insikt och skapa en förståelse kring vad som kan generera förutsättningar och hinder för tjänstemännen valde vi att främst fokusera på de dokument och policys som reglerar och ger riktlinjer för offentlig upphandling och jämställdhetsarbetet generellt i VGR. Dokument och policys utgår från internationell och nationell lagstiftning, politiska målsättningar och krav. Vilket är något som ger förutsättningar eller begränsningar för tjänstemännen att ställa jämställdhetskrav i upphandlingarna. De dokument vi valde att studera som reglerar och ger riktlinjer för upphandlingen är budgeten, allmänna kontraktsvillkor, CEMR⁶-deklarationens 12e artikel angående jämställdhetskrav i upphandling samt inköspolicyn. För att få en bild av hur regionens arbete med jämställdhet

⁶ The Council of European Municipalities and Regions, se kapitel 4, avsnitt 4.1, för mer information.

ser ut överlag studerade vi även CEMR-deklarationen i sin helhet, Jämställt Västra Götaland 2014-2017, handlingsplanen för CEMR-deklarationen för arbetet mellan 2013 – 2015 samt uppföljningen av denna handlingsplan. De dokument som valdes ut är hämtade från VGRs hemsida där de lyfts fram som nyckeldokument.

3.4 Val av respondenter

Vi valde att använda oss av samtalsintervjuer för att komplettera de insamlade dokumenten. Ambitionen var från början att genomföra ett större antal intervjuer med upphandlande tjänstemän i organisationen, vi upptäckte dock under arbetets gång att få personer var villiga att ställa upp på en intervju. Vi kontaktade ett tjugotal olika upphandlare med olika upphandlingsområden inom Koncerninköp⁷ via mail där vi presenterade vårt syfte med undersökningen. Av de tjugo fick vi endast en intervju (Tjänsteman 3) men blev sedan kontaktade av en av enhetscheferna (Tjänsteman 2) på Koncerninköp. Vi valde då att bredda vårt tankesätt angående vem som lämpade sig bäst att intervjua och gjorde bedömningen att denna intervju kunde bidra till vår studie genom att vi fick ytterligare en infallsvinkel. Genom denna intervju fick vi reda på att Rättighetskommittén i VGR i vissa fall deltog i upphandlingarna för att bidra med viktig kunskap i utformningen av jämställdhetskrav. Vi kontaktade då en av tjänstemännen som innehar en central ställning och som är en av dem som oftast sitter med under upphandlingarna (Tjänsteman 1). De tjänstemän som intervjuats kommer att vara anonymiserade i studien, vi har dock valt att titulera dem som Tjänsteman 1-3 så att man i resultatet kan se vilken position de innehar då det i viss mån har relevans för vårt resultat.

Då vi intervjuade tre personer med olika befattningar och arbetsuppgifter fick vi en mycket större bredd på vårt material än vad vi från början hade räknat med. Även om ambitionen inledningsvis var att ha fler intervjuer kan vi se att materialet, tack vare att innehållet i intervjuerna var rikt och att vi underskattade betydelsen av de styrande dokumenten, var tillräckligt för att uppnå vårt syfte och besvara vår frågeställning.

⁷ Koncerninköp är den centrala upphandlings- och inköpsorganisationen i Västra Götalandsregionen

3.5 Intervjuguiden

Innan vi skulle genomföra intervjuerna funderade vi på hur vi skulle gå till väga för att få ut den information vi behövde och konstruerade därefter vår intervjuguide⁸. Denna baserades på vårt analysverktyg med tre teman; kunna, förstå samt vilja/motstånd. Att vilja och motstånd bakades ihop till ett tema berodde på att dessa behandlade liknande aspekter och var svåra att skilja åt. Varje intervju började även med ett antal inledande frågor för att på så sätt få respondenten att känna sig mer bekväm och inte kastas in i intervjun direkt. Under varje tema valde vi sedan ut mellan tre och fyra öppna frågor för att på så sätt styra in samtalet i rätt riktning och därefter ställdes relevanta följdfrågor som varierade beroende på respondentens svar. Enligt Merriam (1994) kan detta ses som en halvstrukturerad intervju som styrs av att vi har ett antal teman och frågor som ska beröras men där ordningen eller den exakta ordalydelsen inte på förväg är bestämd.

3.6 Genomförandet av intervjuerna

Beroende på hur samspelet mellan respondenten och oss intervjuare fungerar kan detta påverka vilken typ av information som framkommer. Vi diskuterade därför innan hur vi själva kunde påverka situationen för att på bästa sätt få till ett bra samspel. Enligt Merriam (1994) kan saker som att *“inta en hållning som är icke-värderande, sensitiv och respektfull gentemot respondenten”* (s.91) avgöra hur bra samtalet blir. Detta var något vi tog till oss och tänkte på både innan och under intervjun. Det var även av värde att diskutera den maktasymmetri som kunde uppstå i och med att vi var två intervjuare, detta skulle mycket väl kunnat leda till att respondenten kände sig i underläge och att dennes svar påverkades av det. För att minska denna risk klargjorde vi i början av intervjuerna vilka olika roller vi hade. Rollerna var fördelade på ett sådant sätt att den ena personen höll i intervjun och koncentrerade sig helt på respondenten i fråga, medan den andra personen istället var ansvarig för att se till att vi höll oss inom tidsramen och att intervjun behandlade samtliga kategorier. Då vissa av våra frågor kan betraktas som känsliga och besvärliga att svara på i en intervjusituation funderade vi på vad vi kunde göra för att hantera detta och samtidigt få ut den information vi behövde.

⁸ Se Bilaga 1

Vi valde att ställa frågor om begreppen jämställdhet och motstånd genom att försöka göra dem till "naturliga" följdfrågor i samtalet. Detta genom att inleda med väldigt övergripande öppna frågor som kräver beskrivelse och som inte kan uppfattas som känsliga, för att sedan styra in samtalet på dessa begrepp. För att få respondenterna att känna sig mer bekväma fick de bland annat bestämma platsen för intervjuens genomförande och fick förklarat för sig att, samt på vilket sätt, de skulle bli anonymiserade i studien för att även det göra dem mer avslappnade och öppna. Vi anser att vi ibland kunde vara lite väl försiktiga, framförallt vid den första intervjun vi genomförde. Våra respondenter var väldigt öppna och tillmötesgående och verkade inte påverkas nämnvärt av frågornas känsliga karaktär.

De två första intervjuerna skedde genom ett personligt möte vilket är fördelaktigt då det ger ett större utrymme för interaktion och samspel mellan respondenten och oss som intervjuare (Esaïasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2012). En av intervjuerna utfördes per telefon och kan, till skillnad från det personliga mötet kännas stelare och krångligare. Vi upplevde dock inte detta utan kände tvärtom att samtalet flöt på obehindrat. Varje intervju tog mellan 30-40 minuter där varje samtal spelades in för att vi i efterhand inte skulle missa något väsentligt. För att respondenten inte skulle känna sig trängd eller obehaglig till mods frågade vi om denne accepterade att samtalet spelades in innan intervjun startade (Esaïasson et al., 2012; Gustavsson, 2004; Merriam, 1994). Vi upplevde att inspelningsutrustningen i början av samtalet påverkade respondenten något men att den efter ett tag helt glömdes bort.

3.7 Bearbetning och tolkning av materialet

Utifrån teorin definierades relevanta teoretiska begrepp för det fenomen vi studerat. Dessa begrepp utgjorde även de inre förutsättningar och hinder som studerats för att besvara vår frågeställning och uppnå syftet med uppsatsen. Förklaringar togs fram som definierar begreppens innebörd, vilka presenterades tillsammans med begreppen i ett analysverktyg för att ge en sammanfattande bild av vad det är vi studerar i det insamlade materialet⁹. De förklaringar som angetts till varje begrepp måste ha en god överensstämmelse med dess innebörd då förklaringarna till de teoretiska begreppen är de instrument som vi använde oss av för att besvara vår frågeställning, med andra ord att vi verkligen mäter det vi avsåg att mäta

⁹ Se tabell 1 på sidan 16.

(Esaiasson et al., 2012). Förklaringarna ställdes som frågor till dokumenten samt utgjorde även underlaget i intervjuguiden där frågorna modifierats till att passa i intervjusammanhang.

När vi samlat in de berörda dokumenten började vi med att enskilt läsa igenom dem från början till slut för att på så sätt få en helhetsbild av dess innehåll. Sedan gick vi igenom varje dokumenten igen och denna gång ställde vi frågor till dokumentet utifrån vårt analysverktyg och markerade viktiga passager och citat. Dessa kategoriserades sedan inför den gemensamma diskussionen, där vi tillsammans gick igenom de kategoriseringar vi gjort för att se att vi hade tolkat materialet på ett liknande sätt. Vid tolkning av dokument och intervjumaterial kan tidigare erfarenheter göra att man tolkar materialet på ett visst sätt (Esaiasson et al., 2012). Det är svårt, om inte omöjligt, att förhålla sig helt objektiv till något men då vi hade tolkat texten på ett likartat sätt ansåg vi att vi kunde gå vidare med analysen. För att göra redovisningen av materialet så rättvisande som möjligt försökte vi hela tiden vara medvetna om att dokumenten vi analyserade är skrivna av någon i ett visst sammanhang, med ett visst syfte och riktade mot en viss typ av mottagare. Det är viktigt att vid granskning av materialet både granska helheten och delar men även att förstå relationen mellan dessa (Esaiasson et al., 2012; Halvorsen, 1992). När vi skulle påbörja bearbetningen och struktureringen av intervjuerna valde vi att först transkribera materialet. Sedan använde vi oss av samma process som vid bearbetandet av texterna. Eftersom intervjun redan var indelad i teman utifrån analysverktyget fanns redan en kategorisering. Vi valde dock att se bortom dessa första kategoriseringar för att på nytt undersöka materialet i sin helhet.

4. Resultat och analys

Vi kommer här att gå igenom det insamlade materialet och analysera det utifrån vårt analysverktyg. Resultat och analysdelen kommer att vara uppbyggt på ett sådant sätt att vi kommer att gå igenom: vilja, kunna, förstå, aktivt – och passivt motstånd under enskilda rubriker. Då det är svårt att vara helt strikt vid uppdelningen kan det förekomma att vissa av dessa begrepp, framförallt motstånd, kommer in under en annan rubrik.

4.1 Den politiska viljan och tjänstemännens vilja

"Inköpsverksamhetens roll ska utvecklas och stärkas. Miljömässiga, etiska samt tillgänglighetskrav ska ställas vid upphandlingar" (Västra Götalandsregionen, 2014b:39).

Då den politiska viljan anses påverka frekvensen av sociala krav i upphandlingen gör det viktigt att först och främst undersöka den politiska viljan i VGR. För att göra detta har vi valt att se till budgeten, vilket är ett viktigt styrmedel för politikerna och vars roll är, att inom de ekonomiska ramarna, ange fullmäktiges prioriterade mål och inriktningar. Utifrån budgeten kan det utläsas att jämställdhet och jämställdhetsintegrering är prioriterade perspektiv som det arbetas med i regionen. Även en vilja att integrera etiska krav¹⁰ och tillgänglighet, vilka ingår i social hänsyn, i upphandling kan urskiljas då de är ett av de prioriterade målen (Västra Götalandsregionen, 2014b).

Den politiska viljan att arbeta aktivt med jämställdhet överlag kan även utläsas av regionfullmäktiges undertecknande av CEMR-deklarationen 2008. CEMR är en samarbetsorganisation bestående av medlemmar från olika europeiska kommunal- och regionförbund. Dessa har tagit fram en deklaration som syftar till att verka som ett hjälpmedel vid jämställdhetsintegrering på lokal och regional nivå. Att underteckna deklarationen innebär att aktivt ta ställning till att principen om jämställdhet ska råda och att man vill främja jämställdhetsarbetet i praktiken. Undertecknandet innebar även att man åtog sig att genomföra de åtgärder som tas upp i CEMR-deklarationen genom att bland annat upprätta en

¹⁰ Etiska krav innehåller bland annat ILO:s åtta kärnkonventioner där jämställdhet, eller icke-diskriminering är en av dem.

handlingsplan med mål och prioriterade åtgärder kopplade till de 30 artiklar som deklarationen innehåller (CEMR, 2006; Västra Götalandsregionen, 2015; Västra Götalandsregionen, 2013). I VGRs handlingsplan har 12 artiklar av de 30 valts ut baserat på VGRs ansvarsområden och i samråd med verksamheterna i regionen (Västra Götalandsregionen, 2013). Artiklarna som valts ut handlar bland annat om diskriminering, att bekämpa stereotyper, att ta offentlig ställning till jämställdhet och upphandling av varor och tjänster (Västra Götalandsregionen, 2013). I den sistnämnda artikeln, artikel 12, beskrivs de åtgärder regionen förbundit sig till att införa i upphandlingsverksamheten. Här framkommer det bland annat att man *“för varje viktigare kontrakt som kommunen/regionen avser att ingå beakta jämställdhetsaspekterna och de lagliga möjligheter som finns att främja jämställdhet”* (CEMR, 2006:19). Att denna artikel har valts ut som en av de 12 artiklarna visar på en vilja att använda upphandlingen som ett verktyg för att nå jämställdhetsmålen.

I den handlingsplan som togs fram enligt CEMR-deklarationen lyfts flera andra regionala styrdokument för jämställdhet fram som kan kopplas till deklarationen och som ligger till grund för regionens jämställdhetsarbete. I dessa dokument kan den politiska ambitionen och viljan urskiljas genom att jämställdhet framhålls som ett viktigt perspektiv regionen ska arbeta med (Västra Götalandsregionen, 2013; Länsstyrelsen, 2013). Den politiska viljan att arbeta med jämställdhetsfrågor generellt och i upphandling specifikt bekräftas även av tjänsteman 1 som arbetar på Rättighetskommittén i VGR med bland annat jämställdhetsfrågor som säger att:

“Det finns ett väldigt starkt politiskt intresse, alla är på liksom, det är mer vi på golvet som är lite fundersamma på hur vi ska göra det här, hur vi kan ställa krav som inte blir överklagade. Politikerna är verkligen jättepå” (Tjänsteman 1).

Denna bild skiljer sig dock när vi talar med en av enhetscheferna för inköp på VGR som vid frågan om denne har sett någon vilja från politikernas sida säger att:

“Det har kommit upp väldigt lite här, än så länge, på mitt arbete. Det är väldigt nytt och inte ens insatt i lagen. Man ser mer i tidningar och som vanlig medborgare än vad jag har sett inom min profession” (Tjänsteman 2).

Att det finns en politisk vilja kan med andra ord urskiljas genom dokument och från Tjänsteman 1 som arbetar med frågan. Viljan verkar dock inte ha sipprat ner till de aktuella tjänstemännen inom upphandlingen. Viljan från de upphandlande tjänstemännen framkommer inte heller lika tydligt i de intervjuer vi har genomfört. Där det istället verkar röra sig mer om den enskildes personliga intresse. I intervjun framkommer bland annat att det egentligen bara är en upphandlande tjänsteman som verkar intresserad av att få hjälp att reda ut om det finns någon aspekt inom den vara eller tjänst som ska upphandlas som kan vara viktig att ställa jämställdhetskrav på.

“Det är ju ganska uppenbart att det är det personliga intresset från inköparen som är en stark bidragande orsak till varför vi får in dessa jämställdhetskrav i vissa upphandlingar och inte i andra” (Tjänsteman 1).

Tjänsteman 3 menar dock på att det inte finns en ovilja till åtgärden i sig utan att det mer handlar om att det inte finns några klara direktiv. Ser vi detta utifrån Lundquist (1992) teori med perspektivet vilja så kan vi se att den politiska viljan inte verkar vara helt förankrad hos de berörda tjänstemännen vilket kan leda till en minskad legitimitet och en bristande motivation att genomföra beslutet. Vi kan även se, genom att tala med Tjänsteman 2 att det finns en viss tveksamhet till om sociala krav borde integreras i upphandlingen:

“Det spontana är nog att man tycker att nu kommer det ännu mer vi ska ställa krav på och hålla rätt på. Sen finns det ju alltid individer som brinner för vissa frågor men de flesta känner att nu kommer det ännu mer. Många säger också att “jag snurrar färre upphandlingar idag än jag gjorde innan”. Det är så mycket och vi ska ju dokumentera högt och lågt så vi har ordning på grejerna. Det är klart att det kommer en suck” (Tjänsteman 2).

4.2 Kan tjänstemännen integrera jämställdhetskrav?

VGR arbetar med den länsövergripande strategin Jämställt Västra Götaland som syftar till att samordna och stödja jämställdhetsarbetet i regionen genom att bland annat anpassa de nationella målen till de förutsättningar som finns på en regional nivå. Ett undertecknande av strategin innebär ett ställningstagande från ledningens håll men betyder också att organisationen avser att ta fram en handlingsplan med insatser för att främja jämställdhet utvalda från strategin och hur dessa ska genomföras. Det framkommer dock att inga särskilda resurser har tilldelats verksamheterna för arbetet med strategin med motiveringen att jämställdhet ska integreras i den ordinarie verksamheten. Detta trots att dokumentet lyfter fram att det kan finnas ett behov av att tillföra resurser vid uppstartandet av processer eller vid främjandet av befintliga åtgärder (Länsstyrelsen, 2013).

Genom undertecknandet av CEMR-deklarationen har VGR förbundit sig till de principer som stadgas i deklarationen och en av dessa innebär att avsätta tillräckliga medel för att genomföra handlingsplanen. I handlingsplanen framkommer det dock att finansieringen ska ske genom den befintliga budgeten (CEMR, 2006; Västra Götalandsregionen, 2013). Uppföljningen av handlingsplanen för CEMR indikerar att det finns tillräckliga resurser för att genomföra åtgärderna enligt handlingsplanen och att dessa kan kopplas till verksamheternas redan pågående arbete med jämställdhet. Det framkommer dock i uppföljningen av handlingsplanen att det finns en uppfattning bland tjänstemännen om att tidsbrist kan utgöra en utmaning i arbetet och att styrningen från politiskt håll inte är tillräckligt stark (Västra Götalandsregionen, 2015).

Utifrån Lundquists (1992) teori om implementering krävs det att tjänstemännen kan genomföra besluten, vilket bland annat innebär att det ska finnas tillräckliga resurser i form av tid, pengar och personal med tillräcklig kompetens. Om tjänstemännen anser att de inte har tillräckliga resurser kan implementeringen av jämställdhetsperspektivet i det dagliga upphandlingsarbetet försvåras. Det kan även med Pincus (1997) teori ses som en form av passivt motstånd, skenhandling, där åtaganden tas utan intentionen att dessa ska implementeras fullt ut. Jämställdhetsintegrering och åtgärder för jämställdhet enligt CEMR-deklarationen ska enligt regionen integreras i verksamheternas dagliga arbete, men finns inte de resurser som krävs kan tjänstemännen uppleva att arbetet inte är prioriterat av regionfullmäktige. Att inte tillföra resurser kan också ses som ett aktivt motstånd enligt

Pincus (1997) teori, där man genom att inte tillföra resurser begränsar jämställdhetsintegreringens möjlighet att få genomslag i organisationen.

Även i intervjuerna framkommer det att de bristande resurserna ses som problematiska och Tjänsteman 3 menar på att de redan “*är underbemannade totalt sett*”. Att då föra in fler arbetsuppgifter och fler krav att ta hänsyn till och formulera riskerar att bli problematiskt för användandet om vidare resurser inte sätts in. Även Tjänsteman 2 anser att det de måste få in mer personal och få fler resurser om detta är något som ska gå att genomföra.

Ytterligare en aspekt för att tjänstemännen ska kunna genomföra det politikerna vill är resurser i form av personal med tillräcklig kompetens. För att bidra med kompetens har upphandlarna möjlighet att använda sig av tjänstemän från Rättighetskommittén.

“Rättighetskommittén tar vi in och då får dem vara med och prata med projektgruppen, är det här området något vi kan ställa krav på och så vidare. Men det är projektgruppen som får ta in dem för de kan vi ju inte ha med på alla områden” (Tjänsteman 2).

När vi talar med aktuell tjänsteman på Rättighetskommittén kommer det dock fram att denna möjlighet inte är något som används särskilt ofta.

“Att jag finns till förfogande är inte alls känt och det är inte många som hör av sig till mig, det är det inte. Det är egentligen bara en upphandlare” (Tjänsteman 1).

Rättighetskommittén har fått resurser i sin budget för att kunna hjälpa till och för att möjliggöra detta samarbete (Tjänsteman 1). Inköpsavdelningen har dock inte fått några extra resurser för detta ändamål (Tjänsteman 2).

4.3 Förstår tjänstemännen hur de kan ställa ytterligare krav på jämställdhet?

För att ha möjlighet att integrera jämställdhetskrav i upphandlingarna är det en förutsättning att tjänstemännen har en övergripande förståelse för genusteori för att förstå varför och var dessa krav kan formuleras. Även flera av de mål som återfinns i handlingsplanen för CEMR-deklarationen ska nås genom utbildningsåtgärder (Västra Götalandsregionen, 2013).

Rättighetskommittén har därför anordnat en utbildning i mänskliga rättigheter där normkritik och icke-diskriminering ingick med intentionen att denna skulle vara för alla upphandlande tjänstemän. Utbildningen hölls dock i Göteborg och när man kontaktade inköpsverksamheterna på andra orter inom VGR för att genomföra liknande utbildningar var responsen mycket sval och det framkom att de som var intresserade av att gå hade tagit sig till Göteborg vid första utbildningstillfället (Tjänsteman 1).

“Jag hörde att responsen var jättebra och att de var jätteengagerade och intresserade. Men sen har det ju inte blivit jättemycket efter det, det är ju inte så att det har öppnat alla dörrar. Som jag förstår det är det väldigt hög personalomsättning på inköp och som jag förstår ett väldigt stressigt jobb också så det kan också vara därför. Det krävs verkligen uppdateringar och mer kontinuerliga utbildningar” (Tjänsteman 1).

Även om utbildningar görs för att öka medvetenheten och förståelsen för genusteori är det svårt att mäta vad dessa utbildningar leder till, även med kontinuitet. Att tjänstemännen har fått utbildning i ett ämne betyder inte automatiskt att den enskilda individen har förstått informationen, att de planerar att använda den i sitt arbete, att denne kan använda den eller ens förstår hur den ska användas.

Det är viktigt för implementeringsprocessen att tjänstemännen förstår den politiska intentionen och hur de rent praktiskt ska kunna integrera jämställdhetskrav i upphandlingarna. I VGR har man idag ett dokument som kallas *“Allmänna kontraktsvillkor för etiskt och socialt ansvar”* som skickas med i varje upphandling över 100.000 kronor (Tjänsteman 2). Här ställs krav på att:

“varor och/eller tjänster som levereras enligt detta kontrakt vara framställda och/eller tillhandahållna under förhållanden som är förenliga med FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948) ILO:s åtta kärnkonventioner om tvångsarbete, barnarbete, diskriminering och föreningsfrihet samt organisationsrätt” (Västra Götalandsregionen, 2014a:1).

Det är alltså detta krav som ställs på jämställdhet i upphandling inom VGR i dag, då detta perspektiv ingår i diskriminering. Vill tjänstemännen dock integrera ytterligare krav finns möjligheten att göra detta genom de så kallade antidiskrimineringsklausulerna (Tjänsteman 1). Denna möjlighet verkar dock inte vara något som utnyttjas och vi kan från samtliga tre intervjuer urskilja en önskan om klarare direktiv och riktlinjer från politiskt håll. Detta tyder på att det verkar råda en stor osäkerhet kring vad som går att ställa krav på, vilka områden som är intressanta och vad som är genomförbart inom ramen för LOU.

“Det krävs exempel på vad man kan göra och att dessa sprids. Även någon sorts praktisk riktlinje, det behövs något mer konkret, gärna från regeringen, någon exempel-bank: här kan ni ställa de och de kraven. För nu sitter vi och försöker hitta på själva. Sen också att det inte blir överklagat så att projektledarna känner att de kan ställa det” (Tjänsteman 1).

“Det kanske är så att politiker ska säga att här ska detta utföras eller nått. Det får ju inte vara upp till oss enskilda individer att tycka, då blir det fel. Det måste vara en mycket robustare beslutsorganisation, skulle jag önska. Det krävs tydligare direktiv och regler om vad det är som ska gälla. Vi är samtidigt lite oroliga för reglerna och hur dessa kommer att se ut, det finns risk att det kommer bli helt tandlöst” (Tjänsteman 2).

“Jag vet inte hur jag skulle göra det som ett skall-krav. Det skall vara 50 % kvinnor i bolagsstyrelsen exempelvis, det är ju rätt många företag som inte skulle vara kvalificerade och ja, det kanske skulle kunna gå, men vi måste ha ett politiskt beslut” (Tjänsteman 3).

Denna osäkerhet och önskan om tydligare direktiv och riktlinjer visar på att det krävs åtgärder från politiskt håll för att möjliggöra en lyckad implementeringsprocess. Tjänsteman 1 beskriver i intervjun att hen upplever att det finns en rädsla att ställa jämställdhetskrav då risken finns att de ska bli överklagade, vilket i sin tur leder till en oerhörd försiktighetsprincip.

4.4 Aktivt – och passivt motstånd

I de intervjuer vi utfört har vi kunnat urskilja ett visst motstånd till jämställdhetsfrågan i sig:

“Ska du ta hänsyn åt ena hållet innebär det samtidigt att du ska diskriminera någon annan. Det är väldigt lätt att du hamnar i den situationen. Jag tror att varje gång du gör det så begår du ett brott i andra riktningen och då blir de missgynnade” (Tjänsteman 2).

“Ibland är det ju inte rättvist att behandla alla lika. Ska man rikta vissa saker då blir det inte jämställt för då faller det på något annat” (Tjänsteman 3).

“Missgynnade personer och såna saker pratar man om i lag. Vem är det liksom? Alla kan ju känna sig missgynnade, till exempel om man har en dålig dag kanske” (Tjänsteman 2).

Ovanstående citat kan utifrån Pincus (1997) teori visa på ett argumenterande mot åtgärder där tjänstemännen finner flera argument mot att integrera jämställdhetsperspektivet i upphandlingarna. Tjänsteman 1 beskriver att de funnit en på upphandlingsenheten som är mycket intresserad av att utöka kraven på jämställdhet men att då denne inte ensamt bestämmer vilka krav som ska vara med, utan att det är hens styrgrupp och högsta chefer som beslutar, leder detta till att dennes förslag inte alltid får genomslag.

Inköspolicyn innehåller mål och riktlinjer för att inköpsprocessen och hantering av upphandling och materialförsörjning ska ske med ett tydligt fokus på affärsmässighet, effektivitet och rationalitet. Även miljöperspektivet har en framträdande roll i detta dokument. Inköspolicyn antogs 2004 och är fortfarande det styrande dokumentet för upphandling som gäller i VGR (Västra Götalandsregionen, 2004). Det framgår tydligt att miljökrav har blivit en integrerad aspekt i upphandlingssammanhang och har varit det länge. Varken jämställdhet eller social hänsyn nämns i denna policy och den har inte heller reviderats för att inkludera dessa. Det kan också ses som ett aktivt motstånd där andra aspekter som miljö, affärsmässighet och effektivitet prioriteras i upphandling.

I intervjuerna har vi även kunnat finna indikatorer som kan tyda på ett tömmande och urholkande av åtgärder, det vill säga att jämställdhetsperspektivet inte får någon reell betydelse och där det istället bortprioriteras i förmån för andra intressen;

“Miljökrav har ju blivit väldigt, väldigt känt och det vet alla om. Då har jag ju också hört att miljöavdelningen blir nedringda av projektledare och inköpare som behöver hjälp med specifika upphandlingar. På tillgänglighetssidan så har min kollega ganska fullt upp, det är ganska många som hör av sig till henne och vill ha hjälp. Att jag finns till förfogande är inte alls känt och det är inte många som hör av sig till mig, det är det inte” (Tjänsteman 1).

Tillgänglighet är även det en del av social hänsyn, men till skillnad mot jämställdhet är det ett mer konkret område med tydligare riktlinjer. Jämställdhet är mycket mer luddigt och abstrakt samt svårare att följa upp och mäta. Detta kan vara en förklaring till varför både miljö - och tillgänglighetsaspekten verkar prioriteras framför jämställdheten.

5. Diskussion och slutsats

5.1 Vilka inre förutsättningar och hinder finns det för tjänstemännen att integrera jämställdhetskrav i upphandlingarna?

Vi har genom empirin identifierat att mycket av den implementeringsproblematik som berör social hänsyn specifikt även kunnat ses i vår studie. Likt den tidigare forskningen har vi kunnat urskilja att det råder en stor osäkerhet kring hur man på ett praktiskt plan kan ställa krav på jämställdhet. Denna osäkerhet verkar ha mynnat ut i en oerhörd försiktighet då man inte vill ta risken att få upphandlingen överklagad. Genom intervjuerna kan det utläsas att styrningen från politiskt håll inte anses vara tillräckligt tydlig och stark för att i praktiken kunna integrera jämställdhetskrav i upphandling. Man efterfrågar istället tydligare politiska direktiv innan man är villig att integrera social hänsyn i allmänhet och jämställdhet i synnerhet.

Ytterligare faktorer som har påverkat användandet av jämställdhetskrav har kunnat urskiljas i de begränsade resurser som finns för upphandlarna, vilket ger dem ett litet utrymme att utöka sina arbetsuppgifter. I VGR ges exempelvis inga extra resurser till de upphandlande tjänstemännen för arbetet med att jämställdhetsintegrera upphandlingen. De resurser som tilldelas arbetet idag ges till Rättighetskommittén för att möjliggöra ett samarbete med Koncerninköp. En måste dock fråga sig var dessa resurser ger bäst verkan. Även om detta innebär att det finns resurser i form av personal med kunskap om jämställdhet, måste dessa även utnyttjas för att ge någon effekt. Att tilldela specifika resurser, öronmärkta för att jämställdhetsintegrera upphandlingen, skulle kunna ge frågan den legitimitet som behövs för att öka dess prioritering hos tjänstemännen.

Vidare visar även vårt empiriska material på att det finns en bristande vilja att utöka det egna arbetet och utnyttja möjligheten att integrera jämställdhetskrav. Som beskrivits i den teoretiska referensramen är jämställdhetsmål ofta luddiga och komplicerade vilket ställer högre krav på implementeringsprocessen (Callerstig, 2014). Det är därför viktigt att tjänstemännen anser det relevant för det aktuella politikområde det ska integreras i. Hos de två tjänstemännen som arbetar på Koncerninköp kan vi inte se att en specifik vilja att arbeta med jämställdhetskrav finns. Det lyfts istället fram som ett problem som riskerar att generera mer diskriminering än vad det faktiskt har möjlighet att råda bot på. Att det inte verkar finnas en

vilja styrks även av den bild vi får av Tjänsteman 1 som menar på att det enbart är en av upphandlarna inom VGR som verkar intressera sig för att ställa jämställdhetskrav i upphandlingarna. Det individuella intresset verkar med andra ord vara av mycket större betydelse än vad som framkommit i tidigare forskning. Samtidigt tyder vårt resultat på att det personliga engagemanget inte alltid räcker då Tjänsteman 1 även pekar på att den drivande personens vilja ibland stoppats upp av hens chefer och styrgrupp. Detta visar på att det individuella intresset kan behöva stödjas av ledningen för att få genomslag.

Sammanfattningsvis kan vi, då vi har definierat inre förutsättningar och hinder enligt våra teorier, se att det i nuläget finns en hel del hinder för tjänstemännen att integrera jämställdhetskrav i upphandlingarna. Det saknas både en vilja, förståelse och resurser vilket alla framställs som väsentliga för en lyckad implementeringsprocess. Att vi dessutom kunnat urskilja både ett aktivt – och ett passivt motstånd gör att vi kan konstatera att det finns ytterligare begränsningar att integrera jämställdhetskrav för tjänstemännen i VGR, vilket därmed även bidrar med kunskap kring ytterligare faktorer som kan påverka användandet av sociala krav. Vi kan även se att det finns flera förutsättningar som i dagsläget inte utnyttjas. Det finns bland annat CEMR-deklarationens 12e artikel som kan användas som ett verktyg för att ställa jämställdhetskrav i upphandlingarna samt tjänstemän på Rättighetskommittén vars expertis skulle kunna användas i en högre utsträckning.

Detta resultat kan verka som en dyster bild av användandet av jämställdhetskrav i upphandling inom VGR. Det är dock viktigt att poängtera att det ställs krav i regionen genom *“Allmänna kontraktsvillkor för etiskt och socialt ansvar”* där jämställdhet ingår som en aspekt av diskriminering. Detta är ett steg i rätt riktning samtidigt som det finns en risk att det skapas en uppfattning om att detta är "tillräckligt", särskilt då det råder en stor osäkerhet och en ovilja som hindrar att initiativ tas till att utöka kravställandet i VGR.

5.2 Den flerdimensionella konflikten mellan det sociala och ekonomiska

Den offentliga upphandlingen har sedan 90-talet börjat genomgå en förändring i Sverige. En förändring som har lett till att man nu talar om ”den hållbara upphandlingen”, vilket i sin tur medfört att de upphandlande tjänstemännen har fått ytterligare aspekter än det rent affärsmässiga att ta hänsyn till i sitt arbete. En av dessa aspekter är social hänsyn, ett brett begrepp som innefattar diverse socialpolitiska åtgärder som den offentliga upphandlingen nu

ska hjälpa till att främja. Den tidigare forskningen har dock kunnat se att det genom detta skapats en konflikt mellan de sociala- och ekonomiska aspekterna som har lett till ett restriktivt användande av sociala krav. Konflikten anses bottna i att det råder en attityd om att icke-finansiella krav inte hör hemma i upphandlingssammanhang. Vi har även i denna studie kunnat se en tveksamhet till att ställa krav på det sociala och en osäkerhet i hur man ska kunna kombinera de två. Då vår studie har fokuserat på jämställdhet som aspekt av social hänsyn kan vi även se att det verkar finnas fler dimensioner av konflikten än vad den tidigare forskningen lyft fram. Vi har genom Pincus (1997) teori om motstånd kunnat se att jämställdhetsperspektivet kan möta på svårigheter som inte verkar förekomma när det gäller vissa andra aspekter av social hänsyn som till exempel tillgänglighetsaspekten. Denna verkar ha blivit mycket mer accepterad och integrerad än jämställdhetsaspekten, vilket kan bero på att dess karaktär inte är lika abstrakt och luddig.

Denna uppsats har visat att det råder en problematik kring jämställdhet som perspektiv av social hänsyn i upphandlingssammanhang, som bland annat handlar om att det möts av motstånd på vägen, exempelvis från chefer. Trots detta finns det fortfarande goda möjligheter att använda upphandlingen som ett styrmedel för att uppnå jämställdhetspolitiska mål, det krävs dock att tjänstemännen ges praktiska förutsättningar och att tydligare och mer explicita politiska direktiv ges. Görs inte detta är risken stor att det även fortsättningsvis kommer att användas på ett restriktivt sätt.

Något som ska uppmärksammas är att då vi i vår uppsats endast har studerat en region och intervjuat två tjänstemän på Koncerninköp är det möjligt att vi hade kunnat få ett annat resultat om vi intervjuat fler eller studerat en annan region. Vi har dock även intervjuat en av de tjänstemän på Rättighetskommittén som har insyn i hur jämställdhetskrav formuleras och med vilken frekvens det ställs inom regionen, vilket har gett oss en bredd i studien. En intressant infallsvinkel som framkommit i studien är det personliga intressets betydelse för användandet av jämställdhetskrav i upphandling. Förslag på vidare studier är att undersöka vikten av engagerade tjänstemän inom upphandling och hur deras yrkesroll håller på att förändras genom att upphandlingens syfte utvecklas och vad detta får för effekter.

6. Referenslista

Ahlberg, K. & Bruun, N. (2010). *Offentlig upphandling och arbete i EU* (Svenska institutet för europapolitiska studier, 2010:3).

Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier

Brammer, S. & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: An international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31(4). 452 -476.

<http://dx.doi.org/10.1108/01443571111119551>

Callerstig, A-C. (2014). *Making equality work: Ambiguities, conflicts and change agents in the implementation of equality policies in public sector organisations*

Linköping: Linköping University, Department of Thematic Studies, Gender Studies.

CEMR=Council of European Municipalities and Regions. (2006).

Europeisk deklaration om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå.

Hämtad 2015-04-22, från

http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_sv.pdf

CSR-kompassen. (u.å.). *Västra Götalandsregionen*.

Hämtad 2015-04-21, från

<http://offentlig.csr-kompassen.se/vastra-gotalandsregionen>

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012).

Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad. 3., [rev.] uppl.

Stockholm. Norstedts juridik.

ESF-rådet. (2012). *Upphandling eller nerköp? Att använda upphandling som ett verktyg för lika rättigheter och möjligheter*.

Hämtad 2015-04-17, från

[http://www.esf.se/Documents/V%C3%A5ra%20program/Socialfonden%202014-2020/Upphandling eller nerkop tillganglig pdf.pdf](http://www.esf.se/Documents/V%C3%A5ra%20program/Socialfonden%202014-2020/Upphandling%20eller%20nerkop%20tillganglig%20pdf.pdf)

Europeiska kommissionen. (2011). *Socialt ansvarsfull upphandling – En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*.

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå.

Gummesson, E. (2004). Fallstudiebaserad forskning. I: Gustavsson, B. (red). *Kunskapande metoder inom samhällsvetenskapen*. (115-144).

Lund: Studentlitteratur.

Gustavsson, B. (2004). Personligt kunskapande: Intervjuer, samtal och dialoger. I:

Gustavsson, B. (red.). *Kunskapande metoder inom samhällsvetenskapen*. (237-256).

Lund: Studentlitteratur.

- Halvorsen, K. (1992).
Samhällsvetenskaplig metod.
Lund: Studentlitteratur.
- Junesjö, K. (2001).
Offentlig upphandling - effektivisering eller social dumping.
Stockholm: EO-Print.
- Kanapinskas, V., Plytnikas, Ž., & Tvaronavičienė, A. (2014). Sustainable public procurement: Realization of the social aspect in republic of Lithuania. *Business: Theory and Practice*, 15(4). 302-315. doi:10.3846/btp.2014.529
- Konkurrensverket. (2011).
Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling.
Stockholm: Konkurrensverket.
- Kvale, S. (1997).
Den kvalitativa forskningsintervjun.
Lund: Studentlitteratur.
- Lann, F. & Thorsell, J. (2005).
En god affär–Socialt ansvar i offentlig upphandling.
Stockholm: Bokförlaget Atlas.
- Leire, C. & Mont, O. (2010). The implementation of socially responsible purchasing. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 17(1). 27–39. doi: 10.1002/csr.198
- LOU = SFS 2007:1097 *Lag om offentlig upphandling.*
Finansdepartementet.
- Lundquist, L. (1992).
Förvaltning, stat och samhälle.
Lund: Studentlitteratur.
- Länsstyrelsen. (2013). *Jämställt Västra Götaland - Länsstrategi för jämställdhetsintegrering 2014-2017.* Hämtad 2015-04-18, från <https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/workspace/SpacesStore/fd9b3097-68d4-426c-826a-ba1cd1863aa4/Jämställt-Västra-Götaland.pdf?a=false&guest=true>
- McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, 28(4). 257–267.
doi: 10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x
- McCrudden, C. (2007).
Buying Social Justice: Equality government procurement and legal change.
New York: Oxford University Press Inc.
- Merriam, S. (1994).
Fallstudien som forskningsmetod.
Lund: Studentlitteratur.

Pincus, I. (1997).

Manligt motstånd och ambivalens till jämställdhetsreformer.

Örebro: Kvinnovetenskapligt forums skriftserie nr 5. Örebro. Högskolan i Örebro.

Rao, P. & Holt, D. (2005). Do green supply chains lead to competitiveness and economic performance? *International Journal of Operations & Production Management*, 25(9). 898-916. doi:10.1108/01443570510613956

Regeringen (2008).

Jämställdhetsintegrering.

Hämtad 2015-04-28, från

<http://www.regeringen.se/sb/d/3267>

Sannerstedt, A. (1991). Politik som organisation - Förvaltningspolitikens grundproblem. I: Rothstein, B. (red). *Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken* (s. 12-41) Stockholm: SNS Förlag

SKL (Sveriges kommuner och landsting). (2012). *Upphandling för jämställdhet – Kvalitetskrav i LOU och LOV, Program för hållbar jämställdhet.* Hämtad 2015-03-26 från, <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-809-9.pdf?issuusl=ignore>

SKL (Sveriges kommuner och landsting). (2015).

Ren fakta - om kommuner, landsting och regioner.

Hämtad 2015-05-19, från

<http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/978-91-7585-101-3.pdf?issuusl=ignore>

SOU 2013:12. *Goda affärer: En strategi för hållbar offentlig upphandling.*

Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

Tedros, A. (2007). Integration genom avtal. I: Siverbo, S., Andresson-Felé, L., Karlsson, D. & Nilsson, V. (red). *Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning* (s. 225-237).

Lund: Studentlitteratur.

Västra Götalandsregionen. (2004). *Inköspolicy Västra Götalandsregionen.*

Hämtad 2015-04-14, från

<http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/informationsavdelningen%20RK/styrdokument/inkospolicyNY.pdf>

Västra Götalandsregionen. (2013). *Handlingsplan för arbetet år 2013 – 2015 med den europeiska deklarationen om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå (CEMR-deklarationen).* Hämtad 2015-04-22, från

<https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/workspace/SpacesStore/9bd88310-b057-4e4e-b86f-b6b8cc4e55a3/Handlingsplan%20CEMR%202013-2015.pdf?a=false&guest=true>

Västra Götalandsregionen. (2014a). *Allmänna kontraktsvillkor – Etiskt och socialt ansvar.*

Hämtad 2015-04-14, från

<http://www.vgregion.se/upload/Regionservice/Inköp/Hållbar%20upphandling/Allmänna%20kontraktsvillkor%20Etiskt%20och%20socialt%20ansvar.pdf>

Västra Götalandsregionen. (2014b). *En välfärdsregion för alla - Förslag till Budget 2015 med flerårsplaner 2016-2017*. Hämtad 2015-04-17, från http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/Regionstyrelsens%20kansli/Informationsavdelningen/Budget/Budget_2015_SVMP.pdf

Västra Götalandsregionen. (2015). *Uppföljning av Handlingsplan för arbetet år 2013 – 2015 med den europeiska deklarationen om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå (CEMR-deklarationen)*. Hämtad 2015-04-22, från <http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/Regionstyrelsens%20kansli/Ekonomiavdelningen/Årsredovisning/Kommitten%20för%20rättighetsfrågor%20årsredovisning%202014%20Bilaga.pdf>

Wendt Höjer, M., & Åse, C. (2012). *Politikens Paradoxer. En introduktion till feministisk politisk teori*. Lund: Academia Adacta.

Bilaga 1

Intervjuguide

Inledning

- Du kan väl berätta lite om dina arbetsuppgifter?
- Hur länge har du arbetat här?
- Hur skulle du definiera social hänsyn?

Förstår

- Upplever du att det finns en förståelse hos tjänstemännen för hur de kan ta jämställdhetskrav i upphandlingarna?
- Har det genomförts någon utbildning i genuskunskap?
- Har ni fått information eller utbildning i hur man kan formulera exempelvis jämställdhetskrav?
- Anser du att dessa typer av utbildningar hade behövts?

Kan

- Anser du att det finns tillräckliga resurser i verksamheten för att integrera ytterligare krav i era upphandlingar?
- Har ni fått några extra resurser för att arbeta med exempelvis jämställdhetsintegrering eller social hänsyn i upphandlingarna?

Vilja & Motstånd

- Anser du att det finns en motivation bland inköparna att ställa jämställdhetskrav i upphandlingarna?
- Finns det särskilt drivna personer på din avdelning som uppmuntrar till att ställa krav f/på jämställdhet?
- Har du känt att det har funnits något slags motstånd mot att utöka upphandlingens användningsområde till att även inkludera sociala aspekter?
- Kan du se en vilja från politikerna att utöka arbetet med social hänsyn?
- Kan du se en vilja från politikerna att arbeta med jämställdhetskrav i upphandlingarna?
- Anser du att det finns områden som är mer eller mindre prioriterade från politikernas - och ledningens håll?